

Verfassung und Globalisierung

Petra Dobner



Petra Dobner

Zusammenfassung

Der Prozess der Globalisierung verändert nicht nur die Bedingungen staatlichen Handelns, sondern auch die Geltungsmöglichkeiten der auf den Nationalstaat bezogenen Verfassung. Für die Frage, wie transstaatliche Verfasstheit aussehen könnte, werden bereits unterschiedliche Vorschläge unterbreitet. Offen ist aber, wie ein Kernproblem des transnationalen Konstitutionalismus gelöst werden kann: die Sicherung der Demokratie im Rahmen einer konstitutionellen Ordnung.

1. Spannung zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Vertrauen in den demokratischen Verfassungsstaat schien in der Bundesrepublik eine Selbstverständlichkeit. Eine „gesellschaftstheoretische Binsenweisheit“ sei es, so schrieb etwa der Tübinger Philosoph Otfried Höffe vor einigen Jahren, dass „vor allem der demokratische Rechts- und Verfassungsstaat“ auch im nächsten Jahrhundert „für den Zusammenhalt in elementarer Gerechtigkeit“ (Höffe 1996: 20) sorgen würde. Doch das neue Jahrhundert hat sein erstes Jahrzehnt noch nicht vollendet, da stellt sich diese Binsenweisheit als verfassungspatriotischer Trugschluss heraus. Die konstitutionelle Botschaft der Globalisierung ist, dass die Grundlagen verfassungsrechtlicher Geltung schwinden.

Vom Standpunkt des Nationalstaates aus betrachtet stellt sich Globalisierung als ein Prozess der fortschreitenden Auflösung der verfassungsrechtlich konstitutiven Grenzziehungen zwischen Innen und Außen, zwischen Privat und Öffentlich dar. Wenige Politikbereiche werden heute ausschließlich auf dem bzw. für das heimatliche Terrain verhandelt. Dies gilt nicht nur für die EU, in der Vernetzung politisches Programm ist, sondern weltweit. Globale Standards werden unter anderem in den Bereichen des Rechts, der Umwelt, Gesundheit, Technik und nicht zuletzt der Wirtschaft formuliert. Hieran sind nicht allein Staaten, sondern in wachsendem Maße auch private Akteure beteiligt. Der Staat büßt sein Monopol auf das Politische ein, indem und weil er mit privaten und transstaatlichen Akteuren neue Formen der Machtteilung praktiziert, um der

Globale Standards

Verlagerung
politischer Autorität
aus dem Staat in
transnationale
Arenen

globalen Probleme Herr zu werden. Generell kann man von einer Verlagerung politischer Autorität aus dem Staat in transnationale Arenen, die mit unterschiedlichen Akteuren besetzt sind, sprechen. Eine vollständige und umfassende Verrechtlichung von Politik durch die nationalstaatliche Verfassung ist unter diesen Bedingungen nicht länger möglich. Die Suche nach einer transstaatlichen Verfassung findet daher heute bei weitem nicht nur in der Europäischen Union statt, sondern hat inzwischen eine globale Dimension erreicht.

Legitimitäts- und
Demokratiedefizite

Jenseits der Europäischen Union wird die Diskussion über globale Verfasstheit von zwei verschiedenen Einsatzpunkten aus bestritten: Einerseits wird auf vorhandene, (neue) internationale Verrechtlichungsformen Bezug genommen, die die Rede von einer transstaatlichen Konstitutionalisierung rechtfertigen könnten. Verwiesen wird hier auf den quasi-konstitutionellen Charakter, nämlich die erschwerte Änderbarkeit eines höherrangigen Rechts, eine unabhängige Gerichtsbarkeit und Normenkontrolle, die man zum Beispiel in der Charta der Vereinten Nationen oder auch der Welthandelsorganisation der WTO verankert findet. Andererseits wird konstatiert, dass die Verlagerung politischer Entscheidungsgewalt aus dem Staat die Verfassungsgeltung mindert und somit erhebliche Legitimitäts- und Demokratiedefizite erzeugt, die eine globale Konstitutionalisierung im Sinne einer erneuerten, demokratisch legitimierten, vollständigen Verrechtlichung von Politik erforderlich mache.

Verfassung ohne
Demokratie

Die vorhandenen Elemente transstaatlicher Konstitutionalisierung und die normativ begründete Forderung nach einer solchen sind jedoch bislang nicht kompatibel, denn die beobachteten Formen supranationaler Verrechtlichung genügen demokratischen Ansprüchen keineswegs. Ansätze einer Verfassung jenseits des Staates kann man in ihnen nur erkennen, wenn man die Funktion der Demokratieverbürgung als mögliches Supplement, nicht aber als eigentlichen Daseinsgrund einer Verfassung ansieht. Unter dem Begriff der Verfassung jenseits des Staates versammeln sich mithin unterschiedliche Ansprüche, die ihre jeweilige Berechtigung in der Geschichte des Konstitutionalismus finden: Eingeführt als Institution zur Herrschaftsbegrenzung, entwickelte sich die Verfassung erst später zum Medium demokratischer Herrschaftsbegründung, zur modernen Verfassung. Während den einen daher eine „Verfassung ohne Demokratie“ heute als unzulässige Aufweichung des Verfassungsbegriffs gilt, betonen andere den eigenständigen Wert einer höherrangigen Verrechtlichung auch jenseits der Frage ihrer Begründung einer demokratischen Herrschaftsform.

Die verschiedenen Verwendungsweisen des Verfassungsbegriffs verweisen auf ein Dilemma der Diskussion über die Chancen transnationaler Konstitutionalisierung, das sich nicht leicht auflösen lässt: Der demokratische Verfassungsstaat ist das einzige verfügbare Modell einer vollständigen demokratischen Legitimierung umfassender Herrschaft, aber dieses ist von der politischen und ökonomischen Realität der Globalisierung bedroht. Eine Übertragung dieses Modells auf die Welt als ganze wäre sicherlich wünschenswert, ist aber nicht realistisch. Der normativ gehaltvolle, moderne Verfassungsbegriff, in dem die Fähigkeiten zur Herrschaftsbegründung und -begrenzung mit einem universalen und umfassenden Geltungsanspruch verbunden sind, wird in Zukunft folglich weder innerstaatlich ausreichend realisiert, noch kann er problemlos global rekonstruiert werden. Eine realistische Perspektive für eine Verfassung jenseits

des Staates muss daher Einbußen bezüglich des demokratischen Gehalts der Verfassung in Kauf nehmen. Gleichzeitig aber kann aus normativen Gründen der Anspruch auf eine demokratische Legitimation nicht aufgegeben werden. Hält man daher an einem normativ gehaltvollen Begriff der Verfassung fest, so wird man zwar deren Bedeutungsrückgang im Nationalstaat konstatieren und kritisieren können, aber die Möglichkeiten einer Konstitutionalisierung jenseits des Staates aufgrund der geringen Realisierungschancen einer globalen Demokratie als unwahrscheinlich einschätzen müssen. Dieses Verfassungsverständnis macht somit aus guten Gründen keine Kompromisse bezüglich der von einer Verfassung zu erwartenden Leistungen, muss aber erkennen, dass diese Erwartungen in der politischen Wirklichkeit kaum erfüllt werden können. Ob man sich also für ein Festhalten am normativen Verfassungsverständnis oder für eine Anpassung der Verfassungsidee an die Bedingungen der globalisierten Wirklichkeit entscheidet: Beträchtliche Verluste sind in beiden Fällen nicht zu vermeiden.

In der Aufgabe, diese Spannung zwischen Wunsch und Wirklichkeit auszuloten und auszuhalten (und nicht einseitig aufzulösen), liegt der noch weitgehend zu leistende Beitrag der Politikwissenschaft zur vorrangig rechtswissenschaftlichen Debatte über die Verfassung im 21. Jahrhundert. Die Kernfrage ist, wie das traditionelle Band zwischen dem Nationalstaat und der Verfassung gelöst werden kann, ohne gleichzeitig die Leistungen preiszugeben, die die moderne Verfassung erbringt: Demokratische Herrschaft zu begründen, dauerhaft zu legitimieren und zu begrenzen. Auf diese Frage gibt es zurzeit keine Antwort. In den folgenden vier Abschnitten wird aber die Suche danach nachgezeichnet.

Erstens wird der Verfassungsbegriff des demokratischen Verfassungsstaates verdeutlicht. Zweitens werden die Herausforderungen geschildert, die der Prozess der Globalisierung für diesen Verfassungsbegriff aufwirft. Im dritten Abschnitt werden vier Ansätze transnationaler Konstitutionalisierung vorgestellt und ihr jeweiliger Beitrag zur Konstitutionalisierungsdiskussion gewürdigt. Der abschließende Ausblick verdeutlicht noch einmal die Herausforderungen, vor denen die Verfassung im 21. Jahrhundert steht.

2. Zum Verfassungsbegriff des demokratischen Verfassungsstaats

In der Verfassung begegnen sich Recht und Politik. Verfassung ist die politisch gesetzte Selbstbindung von Politik durch Recht und an das Recht. Kern aller Verfassungsideen ist die institutionelle Zählung von Politik durch höheres Recht, die „Begrenzung der Allmacht des Gesetzgebers [...] durch übergeordnete Rechtsprinzipien“ (Bryde 2003: 62).

Begrenzung der
Allmacht des
Gesetzgebers

Der notwendige Grad rechtlicher Einhegung von Politik wird aber in einem Spektrum verortet, das sich der historischen Entstehungsgeschichte des Konstitutionalismus verdankt. In einem ursprünglichen Sinn schloss die politische Verfassung nicht mehr ein als das, was wir auch meinen, wenn wir davon spre-

chen, in einer bestimmten – guten oder schlechten – Verfassung zu sein. Dieser Begriff ist beschreibend – er ist der Ausdruck eines bestimmten Seins. Ihm gegenüber steht der Begriff der Verfassung als Norm. Verfassung ist dann der Ausdruck der Erwartung, dass das politische Sein sich in eine bestimmte Richtung, die die Verfassung vorgibt, entwickeln soll.

herrschafts-
begrenzender und
herrschafts-
begründender
Verfassungsbegriff

In einer leicht verschobenen Perspektive kann man diese Differenz zwischen Sein und Sollen in den Gegensatz zwischen einem herrschaftsbegrenzenden und einem herrschaftsbegründenden Verfassungsbegriff überführen. Im Fall einer Herrschaftsbegrenzung richtet sich die Verfassung auf eine bestehende Herrschaftsform und sucht lediglich ihr Ausufern einzuschränken. Das anspruchsvollere Programm muss die herrschaftsbegründende Verfassung erfüllen. Hier geht es darum, den „leeren Ort der Macht“ (Claude Lefort) zu füllen, der entsteht, wenn eine traditionale Herrschaftsform vergeht und eine neue erst begründet werden muss.

Es ist dieser Anspruch an Herrschaftsbegründung, der den Verfassungsbegriff normativ mit der Forderung nach Demokratie und praktisch mit dem Staat verbindet. Nur eine demokratische Regierungsform löst theoretisch und praktisch die Frage, wie eine Gesellschaft zugleich frei und doch kollektiv handlungsfähig sein kann. Denn nimmt man „das einzelne, freie und auf sich gestellte Individuum zum Ausgangspunkt aller politisch-sozialen Ordnung“, so kann „deren Legitimation [...] nur aus dem unterstellten Einverständnis der Individuen begründet werden, die [...] die politisch-soziale Ordnung durch ihren Zusammenschluß, und damit [...] auf demokratischer Grundlage“ (Böckenförde 1992: 42) schaffen.

Analytisch kann man diesen Vorgang einer demokratischen Konstitutionalisierung in drei Teile zerlegen:

Gesellschaft
konstitutions-
bedürftig

Erstens müssen sich alle Mitglieder wechselseitig als Gleiche anerkennen. Diese horizontale Dimension erfordert und ermöglicht reziproke Rechtsverhältnisse; sie macht, in den Worten von Dieter Grimm, die Gesellschaft konstitutions*bedürftig*, weil ihre Ordnung nicht einfach gegeben ist, sondern selbst hergestellt werden muss.

Gesellschaft
konstitutions*fähig*

Damit zweitens diese Gesellschaft jedoch mittels des Rechts auf sich selbst einwirken kann, damit sie auch konstitutions*fähig* wird, bedarf sie der Ausbildung eines politischen Teilsystems, in dem die legitimen Gewaltmittel wie auch die politische Entscheidungsfähigkeit konzentriert werden. Die Politikwissenschaft nimmt auf diesen Vorgang Bezug, indem sie von einer Trennung von Gesellschaft und Staat bzw. einer Trennung zwischen Privatheit und Öffentlichkeit spricht.

Dies kann aber drittens nur gelingen, wenn auch die gesellschaftliche Zugehörigkeit klar bestimmt werden kann, indem das Innen vom Außen geschieden wird. Historisch funktioniert dieser Vorgang über die Grenzziehungen des Territorialstaates einerseits und der Nation andererseits. „In den Grenzen des Territorialstaats konstituiert sich einerseits das Staatsvolk als potentielles Subjekt einer Selbstgesetzgebung demokratisch vereinigter Bürger, andererseits die Gesellschaft als potentielles Objekt dieser Einwirkung.“ (Habermas 1998: 99) In-

nerhalb dieser territorialen Grenze sorgt der Bezug auf die Nation für die kulturelle Integration, die es „einer zusammengewürfelten Bevölkerung“ ermöglicht, „eine neue Form kollektiver Identität“ (ebd.) auszubilden und somit „staatsbürgerliche Solidarität“ (ebd.: 100) auszuüben.

staatsbürgerliche
Solidarität

Zusammenfassend sprechen wir vom „demokratischen Verfassungsstaat“. In dieser kurzen Formel liegt die Quintessenz moderner Staats- und Regierungslehre sowie aufgeklärter Verfassungs- und Demokratietheorie. Sie besagt, dass in einer Gesellschaft von formal freien und gleichen Individuen – das ist der unhintergehbare Ausgangspunkt – politische Herrschaft auf der Zustimmungsfähigkeit aller Gesellschaftsmitglieder beruhen, demokratisch begründet und vollständig rechtlich begrenzt werden muss. Voraussetzung hierfür ist eine Organisation des Politischen im Staat, der personal die Rechtsgenossenschaft und territorial den legitimen Herrschaftsanspruch begrenzt, die Herrschaftsbefugnisse in einer öffentlichen Gewalt konzentriert und arbeitsteilig unter Wahrung und Schutz der Menschenrechte ausübt.

demokratischer
Verfassungsstaat

Substanziell sind daher an eine demokratische Verfassung verschiedene Anforderungen gestellt: Sie muss politische Macht umfassend verrechtlichen sowie Rechtsstaatlichkeit bzw. eine „rule of law“ gewährleisten, das Demokratieprinzip wahren und Grundrechte fixieren.

3. Die verfassungspolitischen Herausforderungen der „postnationalen Konstellation“

Mit den Begriffen „Globalisierung“, „Entstaatlichung“ oder auch „postnationale Konstellation“ versucht die Politikwissenschaft sich und anderen seit einigen Jahren klarzumachen, dass die Welt des Politischen einem fundamentalen Wandel unterworfen ist.

Erst spät sind die Herausforderungen, die dieser Wandel für den demokratischen Verfassungsstaat stellt, in den Blick gerückt. Gerade in der Bundesrepublik trug das Klima des Verfassungspatriotismus auch dann noch zum Vertrauen in die Fortexistenz der Verfassungsgeltung bei, als lange klar war, dass deren Grundlage, der Staat, einem massiven Wandel unterlag. Ein nüchterner Blick kann heute nicht länger verkennen, dass sich die Bedingungen von Verfasstheit in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert haben.

Verfassungspatriotismus

Bereits seit dem Ende der siebziger Jahre wird eine Neuverteilung politischer Macht in der innerstaatlichen Diskussion hervorgehoben. Der „kooperative Staat“ (Ritter 1979; Voigt 1995) versprach (sich) verbesserte Steuerungsleistungen von einer Machtteilung mit gesellschaftlichen Akteuren und trat hierzu in die Rolle des „primus inter pares“ zurück. Die Relativierung staatlicher Entscheidungsgewalt wird in transnationalen Kooperationen um ein Vielfaches verstärkt: Zum einen wird angenommen, dass der Staat sich zur Erhaltung seiner Handlungsfähigkeit in Mehrebenensysteme einbetten muss und hierfür eigenständige Souveränität preisgibt. Zum anderen ist die „internationale Zivilgesellschaft“, d.h. letztlich private Akteure, an der Lösung globaler Probleme verstärkt beteiligt. Insgesamt zeigt sich als Bild, so Dirk

kooperative Staat

Mehrebenensysteme

Messner, dass „globale Regime wie die WTO, Internationale Organisationen wie der IWF, global agierende Unternehmen, [...] global engagierte NGOs, die in Netzwerkformationen mit multinationalen Konzernen [...] verhandeln, [...] an Bedeutung [gewinnen], während die Reichweite nationaler Regierungen an territorialen Grenzen halt macht, die für den Transfer von Geld, Waren, Technologie und Wissen oft keine zentralen Hindernisse mehr darstellen“ (Messner 2003: 91).

dreifache
Relativierung des
Staates und seiner
Verfassung

Eine dreifache Relativierung des Staates und seiner Verfassung ist die Folge. Erstens wird die territoriale Grenze staatlicher Entscheidungsgewalt und verfassungsrechtlicher Problemdeckung durchlässig, indem private und transstaatliche Akteure beträchtlichen Einfluss auf globale und innerstaatliche Angelegenheiten ausüben. Zweitens teilt der Staat – in dem die Hoheitsgewalt konzentriert sein sollte – politisches Entscheidungspotential im Inneren. Drittens findet er als legitimer Vertreter in internationalen Angelegenheiten zunehmende Unterstützung, aber auch Konkurrenz in transstaatlichen Netzwerken.

Die beiden Grenzen, auf die der demokratische Verfassungsstaat setzt, werden damit durchlässig: Die Grenze zwischen Innen und Außen, die die Verfassung mit einer strikten Binnengeltung selbst mit errichtet, und die Grenze zwischen Privat und Öffentlich, die durch die „Konzentration aller Herrschaftsbefugnisse beim Staat“ hergestellt wird und eine Voraussetzung der „umfassenden Verrechtlichung politischer Herrschaft durch staatsbezogenes Recht“ (Grimm 2004: 154) ist.

Globalisierung von
Politik und Recht
unterminiert die
umfassende
Verrechtlichung
durch die
nationalstaatliche
Verfassung

Umfassende Verrechtlichung bezog sich indessen nicht nur auf den Staat als Adressaten, sondern auch auf alle öffentlich relevanten Gegenstände. Eine Eigenart internationalen und globalen Rechts ist aber seine hochgradige sektorale Differenzierung. Eine Verrechtlichung auf internationaler Ebene führt daher nicht nur zu sektoral unterschiedlichen Intensitäten, sondern – anders als im Staat – sind hier auch fachliche Querverbindungen ebenso wie eine wechselseitige oder hierarchische Kontrolle schlecht ausgebildet. Die Integrationsleistung des Staates, d.h. die Unterwerfung der Fachsektoren und ihre Einbindung in eine regierungs- wie rechtsabhängige Gesamtpolitik, wird daher auf transstaatlicher Ebene nicht fortgesetzt (vgl. Wahl 2003: 36). Die Globalisierung von Politik und Recht unterminiert daher auch die umfassende Verrechtlichung durch die nationalstaatliche Verfassung.

Die Demokratieferne, die schon ein Kennzeichen internationaler Politik war, wird durch die Verlagerung substantieller Politikbereiche an transstaatliche Netzwerke und internationale Organisationen nicht geringer; hieran ändert auch zivilgesellschaftliche Partizipation strukturell nichts.

Zusammenfassend kann man von folgenden verfassungspolitischen Herausforderungen sprechen:

Transnationalisierung

Transnationalisierung im weitesten Sinne sprengt die territoriale Deckungsgleichheit von staatlicher Autorität und verfassungsrechtlicher Geltung.

Ausdifferenzierung
des politischen
Akteurs

Die Ausdifferenzierung des politischen Akteurs, d.h. die Beteiligung privater und wirtschaftlicher Akteure überführt das konstitutionsfähige Subjekt, den Staat, in politische Komplexe mit ungeklärter Verfassbarkeit.

Sektoralisierung führt zu unterschiedlichen Graden der Verrechtlichung und wirkt sich – wie auch die Privatisierung – negativ auf das Postulat einer umfassenden Verrechtlichung aus. Sektoralisierung

Die relative Demokratiefierne, die internationaler Politik zu eigen ist, wird verstärkt und somit eine „auf der Zustimmung der Individuen“ beruhende Legitimation politischer Entscheidungsgewalt geschwächt.

4. Transnationale Verfassungsideen

Transnationale Verfassungsideen spiegeln die eingangs genannte Spannung zwischen dem normativen Festhalten an einer konstitutionell gesicherten Demokratie und der Verarbeitung der erkennbaren Veränderungen der politischen und rechtlichen Realität wider. Welche Probleme hierbei auftreten, zeigt sich bei einer näheren Betrachtung verschiedener Ansätze der Diskussion, die zunächst kurz vorgestellt und in einem zweiten Schritt auf ihre Leistungsfähigkeiten und -defizite hin genauer untersucht werden.

- *Weltrepublik*: „Republik ist der Begriff für ein Gemeinwesen, das auf der Grundlage einer legitimen Verfassung mittels gewaltenteiliger Demokratie gemeinsame Angelegenheiten der Bürgerinnen und Bürger regelt.“ (Bogdandy 2005: 25) Die Idee einer Weltrepublik rückt daher die globale Ausdehnung innerstaatlicher Bürger-Bürger-Verhältnisse in den Mittelpunkt. Für Habermas liegt „der innovative Kern dieser Idee [...] in der Konsequenz der Umsetzung des internationalen Rechts, als eines Rechts der Staaten, in ein Weltbürgerrecht als ein Recht von Individuen“ (Habermas 2004: 123).
- *Charta-Modell*: Insbesondere Bardo Fassbender steht für die These, dass die Charta der Vereinten Nationen als Verfassung der Internationalen Gemeinschaft interpretiert werden kann (Fassbender 1998). Analog zur nationalstaatlichen Verfassung sei diese von einem „konstitutionellen Moment“ geprägt, etabliere ein Governance-System, eine Normenhierarchie und definiere die Mitglieder. Ähnliche Argumente werden auch für WTO geltend gemacht.
- *Netzwerkmodelle*: Unter dem Begriff des „societal constitutionalism“ wird eine systemtheoretische Variante des globalen Konstitutionalismus diskutiert. In doppelter Weise nimmt dieses Konzept einen radikalen Abschied vom Staat, indem es die Weltgesellschaft in den Mittelpunkt stellt. So soll einerseits die territoriale Dimension des Staates überwunden und andererseits die gesellschaftliche Selbstregulierung fokussiert werden. Gunther Teubner formuliert die Grundidee folgendermaßen: „Die These lautet: Emergenz einer Vielfalt bürgerlicher Verfassungen. Die Verfassung der Weltgesellschaft entstammt weder exklusiv den repräsentativen Institutionen der Internationalen Politik, noch kann sie in einer einheitlichen globalen Verfassung, die alle Gebiete der Gesellschaft einbezieht, auftreten. Vielmehr entwickelt sie sich inkrementell durch die Konstitutionalisierung einer Vielzahl autonomer Subsysteme der Weltgesellschaft.“ (Teubner 2003: 5)

Als praktisches Beispiel für die Entstehung eines gesellschaftlichen Konstitutionalismus gilt etwa die *lex mercatoria*, die sich aus verschiedenen Elementen zusammensetzende Rechtsordnung der globalen Wirtschaft.

- *Mehr-Ebenen-Konstitutionalismus*: Analog zur Multi-Level-Governance wird vor allem für Europa das Modell eines „Mehr-Ebenen-Konstitutionalismus“ diskutiert. Genereller Ausgangspunkt ist das quasi föderale Nebeneinander verschiedener konstitutioneller Ordnungen. Ein entscheidendes Argument für dieses Konzept wird von Ernst-Ulrich Petersmann und Christian Jörges (Petersmann 1998, 2006; Joerges 2006) hervorgebracht: Nationalstaatliche Verfassungen sind selbst keineswegs umfassend, sondern partielle Ordnungen, weil sie weder die außenpolitischen Effekte anderer souveräner Staaten auf die Bürger des eigenen Staates begrenzen können, noch aus sich heraus globale öffentliche Güter (kollektive Sicherheit, eine wohlfahrtssichernde globale Arbeitsteilung oder Umweltschutz) bereitstellen können.

Um diese Positionen wird mit einem gewissen Wetteifer gestritten. Interessanter als die Frage, welches dieser Modelle „richtig“ ist, ist die nach der jeweiligen Beobachtungsperspektive, die von den Autoren eingenommen wird. Insbesondere ist zu fragen, welche Stärken und Schwächen in Bezug auf die eingangs formulierte Forderung, die Spannung zwischen Norm und Realität nicht einseitig aufzulösen, hiermit verbunden sind.

Weltrepublik Unter diesem Aspekt betrachtet hat die Weltrepublik die stärkste Neigung zu einer am demokratischen Ideal geleiteten Utopie. Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kräfteverhältnisse sind keine Realisierungschancen sichtbar.

UN-Charta Die UN-Charta folgt dem Modell der nationalstaatlichen Verfassung insofern, als sie sich wie diese auf eine Verfassung als Ergebnis bezieht und zentrale Kriterien demokratischer Verfasstheit zu beobachten glaubt. Jedoch ist diese Interpretation sehr optimistisch, wenn man bedenkt, dass sie nicht auf Individuen, sondern auf Staaten als Mitglieder setzt und damit die Forderung nach einer Zustimmung von Individuen als Geltungsgrund legitimer Ordnung verfehlt. Auch kann sie keine eigene Grundrechtscharta vorweisen. Hauptsächlich aber, hier kann man einem Argument von Christian Walter (2007) folgen, steht die funktionale Differenzierung und sektorale Spezialisierung einer umfassenden Verrechtlichung entgegen.

Netzwerkmodelle Dem *societal constitutionalism* (Netzwerkmodelle) und dem Mehrebenenkonstitutionalismus gemeinsam ist die Betonung des Prozesscharakters. Konstitutionalisierung, nicht Verfassung, steht hier zur Diskussion. Dies ist insofern eine Stärke, als hiermit zwei wichtige Vergleichsperspektiven eröffnet werden: Der demokratische Verfassungsstaat entwickelte sich historisch aus dem Herrschaftsvertrag, und auch die europäische Verfassungsdiskussion kennzeichnet einen langen Prozess. In beiden Fällen war bzw. ist die Konstitutionalisierung von einem Prozess zunehmender Demokratisierung gekennzeichnet. Möglicherweise ist also der Schluss zu kurz, dass das Demokratiegebot der modernen Verfassung sich in einer Gleichzeitigkeit von Konstitutionalisierung und Demokratisierung niederschlagen muss. Anders formuliert: Die Entwicklung der Verfassung von einem Seins- zu einem Normbegriff beinhaltet selbst einen Prozess

von „description zu prescription“, eine Transformation von Beschreibung und Begrenzung von Herrschaft zu ihrer Begründung. Über Konstitutionalisierung und nicht über Verfassung zu sprechen hält diesen Prozess als Möglichkeit offen.

Darüber hinaus liegt die Stärke des gesellschaftlichen Konstitutionalismus darin, den Netzwerkcharakter globaler Politik ernst zu nehmen. Das Spektrum der für „konstitutionsfähig“ gehaltenen Subjekte wird damit erweitert. Auf der Kehrseite steht jedoch, dass die Vergesellschaftung der Politik hier einseitig positiv ausfällt und sich so machtblind gegenüber den partikularen Interessen einzelner privater Akteure verhält. Zudem beruht die behauptete Gleichrangigkeit der konstitutionellen Prozesse auf der Einebnung von Politik in den Kreis anderer funktionaler Teilsysteme. Dies erinnert an den lang gehegten Streit zwischen politikwissenschaftlicher Steuerungstheorie und Luhmannscher Systemtheorie über die Frage, ob das politische Teilsystem andere Teilsysteme steuern kann (Scharpf 1989; Luhmann 1989). Aus Sicht der Politikwissenschaft muss man dies eindeutig bejahen, weil sich Steuerungseffekte erstens empirisch nachweisen lassen und zweitens auch normativ geboten sind, um die mit unterschiedlichen Durchsetzungschancen ausgestatteten Gesellschaftsmitglieder nicht im Freilauf gegeneinander antreten zu lassen. Eine integrierende Steuerungsleistung des politischen Systems wird durch den *societal constitutionalism* erneut bestritten, was die politikwissenschaftlichen Anknüpfungschancen an diesen Ansatz mindert.

Der Multi-Level-Constitutionalism schließlich überzeugt insofern, als er die fortgesetzte Bedeutung des Staates und staatlicher Demokratie am stärksten zum Ausdruck bringt und in ein System verschiedener konstitutioneller Ordnungen zu integrieren sucht. Allerdings bleibt jenseits der europäischen Ebene die Frage der zentralen Koordination und der Abstimmung der sektoralen und territorialen Zuständigkeiten verschiedener konstitutioneller Ebenen eine weitgehend offene Frage.

Multi-Level-
Constitutionalism

5. Verfassung im 21. Jahrhundert: Ausblick

Transnationaler Konstitutionalismus ist keine Realität, sondern eine Idee. Die Diskussion ist daher nicht davon bestimmt, wie die „globale Verfassung“ aussehen könnte, sondern davon, ob die supranationalen Rechtsentwicklungen sinnvoll im Lichte des Konstitutionalismus verstanden werden können und ob die Sprache des Verfassungsstaates relevante Perspektiven auf die Entwicklung von Recht, Politik und Demokratie im Zeitalter der Globalisierung eröffnet. Mag daher auch die Übertragung der Verfassungsidee auf globale Politikverhältnisse von Brüchen und Unzulänglichkeiten gekennzeichnet sein, so provoziert sie doch „die drängende Frage nach der Legitimität von Global Governance. Hieraus folgt, dass die verfassungsrechtliche Rekonstruktion des Internationalen Rechts eher hilft, die existierenden Legitimationsdefizite in diesem Rechtsbereich aufzuzeigen, der sich offensichtlich nicht länger auf staatliche Souveränität und Zustimmung alleine stützen kann, als sie zu verstecken“ (Peters 2005: 550).

Legitimität von
Global Governance

Offenkundig lässt sich der demokratische Verfassungsstaat nicht einfach retten, indem wir an ihn glauben. Verfassungspatriotismus ist eine politische Haltung, aber kein Forschungsprogramm. Für ein solches Programm kann aber die Idee eines transnationalen Konstitutionalismus einen Rahmen bilden, in dem das Verhältnis von Verfassung und Demokratie, von Konstitutionalisierung und Demokratisierung ernsthaft neu zur Diskussion gestellt werden. Insbesondere die Politikwissenschaft ist aufgerufen, ihr eigenes Erbe als Demokratiewissenschaft durch eine aktualisierte Forschung zu den Realisierungschancen von Demokratie und Verfasstheit im 21. Jahrhundert zu wahren.

Kritisch ist aber festzuhalten, dass diese Diskussion in der Politikwissenschaft bislang nur einen randständigen Status hat, der der Bedeutung dieser Fragestellungen keineswegs gerecht wird. In der Verfassung, so hieß es oben, begegnen sich Recht und Politik. Verfassungen sind imaginierte Realitäten, auf Vorstellungskraft und Erfahrung beruhende Kunstwerke über die Gestaltung politischer Gemeinwesen, sie sind Politik in abstrakter Reinform. Über Konstitutionalisierung nachzudenken ist ein Auftrag, der sich der Politikwissenschaft umso mehr stellt, als die Gewissheit, dass wir auch im nächsten Jahrhundert auf die Geltungskraft des demokratischen Verfassungsstaates vertrauen können, schwindet.

Literatur

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1992: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bogdandy, Armin von, 2005: Die europäische Republik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 36/2005), 21-27.
- Bryde, Brun-Otto, 2003: Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts. In: *Der Staat* 42, 62-75.
- Fassbender, Bardo, 1998: The United Nations Charter as Constitution of the International Community. In: *Columbia Journal of Transnational Law* 36, 529-619.
- Grimm, Dieter, 2004: Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung. In: Brenner, M. et al. (Hg.), *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel*. Festschrift für Peter Badura. Tübingen: Mohr Siebeck, 145-167.
- Habermas, Jürgen, 1998: Die postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 2004: Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance? In: Ders. (Hg.), *Der gespaltene Westen*. Kleine Politische Schriften X. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 113-193.
- Höffe, Otfried, 1996: Individuum und Gemeinsinn – Thesen zu einer Sozialethik des 21. Jahrhunderts. In: Teufel, E. (Hg.), *Was hält die moderne Gesellschaft zusammen?* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 15-37.
- Joerges, Christian, 2006: ‚Deliberative Political Processes‘ Revisited: What Have we Learnt About the Legitimacy of Supranational Decision-Making? In: *JCMS* 2006, Vol. 44, (Number 4), 779–802.
- Luhmann, Niklas, 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30. Jg. (Heft 1), 4-9.
- Messner, Dirk, 2003: Etablierte Weltwirtschaftsdiskurse und neue Governance-Muster in der globalen Ökonomie. Das Konzept der World Economic Triangle. In: Fues, T./Hippler, J. (Hg.), *Globale Politik*. Bonn: Dietz Nachfolger, 90-112.
- Peters, Anne, 2005: Global Constitutionalism Revisited. Why Obey International Law? In: *International Legal Theory* 11 (Fall 2005).

- Petersmann, Ernst-Ulrich, 1998: How to Constitutionalize International Law and Foreign Policy for the Benefit of Civil Society? In: Michigan Journal of International Law 20, 1-30.
- Petersmann, Ernst-Ulrich, 2006: Multilevel Trade Governance in the WTO Requires Multilevel Constitutionalism In: Joerges, C./Petersmann, E.-U. (Hg.), Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation. Oxford: Hart Publishing, 5-58.
- Ritter, Ernst Hasso, 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des öffentlichen Rechts 104. Jg., 389-413.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen. In: Politische Vierteljahresschrift 30 (Heft 1), 10-21.
- Teubner, Günther, 2003: Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centred Constitutional Theory. Storrs Lectures 2003/04. Yale Law School. http://www.jura.uni-frankfurt.de/ifawz1/teubner/dokumente/societal_constitutionalism.pdf (Zugangsdatum: 19.12.2007).
- Voigt, Rüdiger, 1995: Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? In: Ders. (Hg.), Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden: Nomos, 11-29.
- Wahl, Rainer, 2003: Internationalisierung des Staates. In: Ders. (Hg.), Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 17-52.
- Walter, Christian, 2007: International Law in a Process of Constitutionalization. In: Nijman, J./Nollkaemper, A. (Hg.), New perspectives on the Divide between National and International Law. Oxford: Oxford University Press, 191-215.

